

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1585 de 2018

S/C

Comisión Especial de asuntos municipales

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA MESA PERMANENTE DEL CONGRESO NACIONAL DE EDILES

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 15 de mayo de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Omar Lafluf.

Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Gabriela Barreiro, Daniel Caggiani, Armando Castaingdebat, Oscar De los Santos, Washington Silvera, Stella Viel y Tabaré Viera Duarte.

Invitados: Por la Comisión de Descentralización de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, señores Francisco Gentile, Alejandro Colacce, Ignacio Icasuriaga y Gastón Arias y señora María Cristina Bidegain, Presidenta de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles.

Secretaria: Señora Graciela Morales.

Prosecretaria: Señora Adriana Cardeillac.

Asistente Técnico: Doctor Ernesto Abisab.

═══II═══

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el gusto de recibir al señor presidente de la Comisión de Descentralización de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, edil Francisco Gentile; al señor secretario, edil Alejandro Colacce; a la señora presidenta de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, edila María Cristina Bidegain; y a los señores ediles Ignacio Icasuriaga y Gastón Arias, integrantes de dicha Comisión.

SEÑOR GENTILE (Francisco).- Nosotros participamos en una reunión en Nuevo Berlín, donde se nos hizo una devolución sobre la problemática que se había planteado en Colonia, en la reunión junto con los alcaldes y concejales. Luego, trasladé lo conversado al Congreso, ya que los compañeros querían estar al tanto de todas las interrogantes que se habían planteado en esa instancia, para someterlo a la consideración de toda la Comisión. Ese fue el motivo por el cual les solicitamos la reunión.

SEÑORA BIDEGAIN (María Cristina).- Queremos saludar a los diputados y agradecerles, ya que siempre que les requerimos que nos convoquen, acceden con celeridad.

Simplemente estoy acompañando a los compañeros de la Comisión de Descentralización, que fueron quienes tuvieron la inquietud de solicitar la entrevista con esta Comisión, propuesta que votamos afirmativamente, por lo cual, son ellos quienes van a plantear las interrogantes sobre los planteos que nos preocupan y nos ocupan todos los días.

SEÑOR COLACCE (Alejandro).- Soy edil de la Junta Departamental de Paysandú.

Como planteó el presidente de la Comisión de Descentralización, Francisco Gentile, estamos muy preocupados y, sobre todo, queremos escuchar algunas devoluciones de la Comisión, en el sentido de tratar de amalgamar las diferentes situaciones que tienen los ciento doce municipios. Como ediles departamentales, al estar más cerca del territorio e interactuar con los concejales y los alcaldes, vemos la necesidad de trabajar en conjunto, para poder salvaguardar y salvar algunas situaciones complejas que se están dando en el tercer nivel de gobierno. Más allá de los problemas que trae la ley, muchas veces, sentimos una presión que baja hacia los gobiernos departamentales y hacia el Legislativo departamental por algo que se ha promulgado desde aquí. Entonces, hoy hemos concurrido, para escucharlos y ver qué podemos sumar, y para acercarle a la Comisión algunas herramientas e ideas que tenemos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nosotros creíamos que la solicitud de reunión fue para hacer aportes sobre lo que habíamos planteado en las diferentes instancias que tuvimos a nivel de las regiones, donde muchos de ustedes participaron. Pensamos que su inquietud era, tal vez, aportar más cosas a lo que habíamos tratado allí.

En realidad, lo que hicimos fueron dos recorridas por todo el país, durante el primer y segundo períodos, recibiendo las inquietudes. Luego las estudiamos, realizamos las consultas pertinentes e hicimos la devolución sobre trece puntos que consideramos eran los más importantes que plantearon, tanto los alcaldes y los concejales, como los ediles, muchos de los cuales participaron.

Con posterioridad, recibimos al profesor Apezteguía, de la Dirección de Descentralización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, quien concuerda con el Poder Ejecutivo en cuanto a cuáles son los elementos que hacen al normal funcionamiento de los diferentes municipios. Eso está en poder de ustedes, y son los

puntos que tenemos como conflictivos con el normal funcionamiento. Por eso, pensábamos que ustedes nos iban a hacer más aportes al respecto.

SEÑOR GENTILE (Francisco).- Cuando llevé los trece puntos que se plantearon ahí a la Comisión de Descentralización, desde luego, hubo muchas opiniones. Entonces, queremos que la Comisión de Descentralización, que está integrada por representantes de todos los departamentos, se ponga al día de primera mano, y no solo por mí, que estaba en esa reunión de prestado, porque fui a la regional por la Junta de Paysandú, como integrante de la Comisión de Descentralización. En la otra regional, aparentemente, ninguno de los compañeros había participado. Entonces, lo que parece correcto es que no solamente se queden con la versión que di yo de esa reunión, sino que obtengan la versión de ustedes, que fueron quienes hicieron la devolución.

Las preguntas que más se plantearon concernieron a todos los municipios. La devolución que ustedes nos hicieron fue en base a un acta que se hizo con la cátedra y con el Tribunal de Cuentas; de ahí fue que sacamos la información. Por ejemplo, en cuanto a si el alcalde es ordenador de gastos, el Tribunal de Cuentas, en el acta, dice que no, que el ordenador del gasto es el intendente. También dice que el municipio tiene unas facultades diferentes de acuerdo a lo que se está planteando.

Pienso que esta acta fue una puesta punto y una bajada a tierra de lo que pensaban muchos municipios, por no decir los alcaldes, porque muchas de las discusiones que había de los alcaldes en las reuniones en que he participado, tanto en Colonia, como en Nuevo Berlín, quedaron aclaradas con el acta.

Entonces, si bien compartí esta acta que recibí con los compañeros, me parece que lo correcto es que ellos mismos tengan la posibilidad de interiorizarse del tema, al igual que yo, porque la cátedra dice una cosa que está muy clara, también el Tribunal de Cuentas, y en el interior se cree una cosa diferente.

SEÑOR COLACCE (Alejandro).- De todo lo que se ha resaltado del trabajo que ha llevado esta Comisión parlamentaria sobre la ley, seguimos encontrando algunos vacíos. Lo que nos manifiestan los municipios, básicamente, es que hay que ajustar mecanismos de control efectivos a la hora del cumplimiento. Hoy, en las juntas departamentales, el Ejecutivo departamental tiene aseguradas las mayorías simples, o sea, el intendente, en todas las juntas departamentales, sí o sí, cuenta con dieciséis ediles, y en algunos casos con más, indistintamente del partido político que sea. Este no es un tema político partidario, sino que tiene que ver con cómo asegurar esta profundización efectiva de la descentralización para asegurar a los ciudadanos una participación efectiva, directa, en las cosas que ellos mismos plantean en el territorio. En nuestro caso, no me refiero a Paysandú ciudad, sino claramente a los municipios.

En definitiva, cuando no se cumple la ley, no se cumple con la voluntad popular, expresada a través del voto. Eso es lo que nos manifiestan muchos de los concejales y muchos de los alcaldes. Para su elección hay que ser claros en la legislación y también tener claros y ajustados los mecanismos de control de cumplimiento, que hoy se ven limitados por las mayorías automáticas de las juntas departamentales. Debemos pensar en estos mecanismos. No sé si será exigiendo mayorías especiales en las juntas departamentales o facultando a esta Comisión en temas municipales, para que otorgue recursos específicos para trabajar en el tema. Quiero dejar esta inquietud planteada, que es uno de los puntos.

Por otra parte, al menos es lo que escuchamos en la última devolución de los alcaldes en Río Negro -pero también sucede en Paysandú-, hemos detectado un incumplimiento importante, sobre todo en Paysandú, en los porcentajes de inversión del

literal B) del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal. Esto en base a números oficiales de la propia Rendición de Cuentas del año 2016, elaborada por el Ejecutivo.

A este incumplimiento de la ley presupuestal, se suman incumplimientos de la ley de descentralización en Paysandú. Tampoco se ven mecanismos claros y efectivos de contralor por parte de la OPP, que administra dicho Fondo.

Para nosotros, desde la Junta Departamental, un mecanismo posible podría ser la retención de partidas en caso de incumplimiento, hasta tanto no se resuelva y corrija el problema detectado. Algunos mecanismos rápidos y eficientes se deben generar. Inclusive, se podrían incorporar en la rendición de cuentas, para asegurarnos de que se respete el espíritu del legislador, es decir, que los recursos votados por el Parlamento se integren al Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal y se utilicen en lo que deben ser utilizados. Quería recalcar la dualidad que se da muchas veces por las mayorías simples que se activan en las juntas departamentales. Esas pequeñas inversiones que se generan con estos fondos, que no son muchos -no estamos hablando de mucha plata-, para esa gente implican una mejora importante en su calidad de vida.

Recordemos que no solo están estos problemas del literal B), sino también los del literal A), de libre disponibilidad, que en muchas ocasiones -como nos decían muchos alcaldes- es utilizado para pagar los sueldos de los alcaldes. Estamos seguros de que este no fue el espíritu de este Legislativo. Este tema fue observado por el Tribunal de Cuentas en el presupuesto de Paysandú.

Nos faltan herramientas para hacer efectivos los controles y modificaciones a las normas, muy necesarias, para que esto no quede siempre en palabras u observaciones. Debemos avanzar en la implementación de mecanismos efectivos de control que nos permitan asegurar el cumplimiento de estas normas con contundencia y claridad.

Son sugerencias dichas en voz alta de lo que uno observa y escucha en las salidas que hacemos mensualmente con el Congreso Nacional de Ediles por todo el país, tratando de estar muy cerca de los municipios.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Damos la bienvenida a la delegación. Pedí la palabra para aclarar algún planteo inicial. Después se manifestaron algunos elementos que pueden ser insumos para la Comisión, que agradeceremos si nos los dejan por escrito.

Como dijo el señor presidente, hicimos dos recorridas a nivel de todo el país. Primero se hizo un resumen de esas tres interrogantes y, después, se hizo una devolución regional. Para esa devolución invitamos, tal como acordamos a nivel de la Comisión, a las juntas departamentales, las comisiones de descentralización de las juntas departamentales, los alcaldes, los intendentes y los directores de descentralización, si los había. La verdad es que no quedó claro el tema de la comisión de descentralización; tal vez fue una omisión que tuvimos y que deberemos tener en cuenta para el futuro. Como se invitaba a las juntas departamentales y a las comisiones de descentralización, pensamos que estaban todos incluidos. Como dijo el edil Francisco Gentile -él participó de una regional porque le correspondía por Paysandú-, esta Comisión deberá tenerlo en cuenta para el futuro.

En esta Comisión no solo estamos escuchando todos los insumos que nos puedan traer, sino también convocando a los actores fundamentales, para poder dar una discusión respecto a las modificaciones a la ley. Como diputados -esto lo hemos discutido en la Comisión- entendemos que algunos de esos trece puntos no necesitan iniciativa legislativa ni una modificación en ese sentido. Ustedes tienen las versiones taquigráficas de cuando concurrieron los representantes de la cátedra y del Tribunal de Cuentas. Esta

Comisión recibirá a otros actores que pueden traer insumos que para nosotros son fundamentales.

Como saben, porque fue manifestado en un medio de prensa, el Poder Ejecutivo enviará un proyecto de ley para la modificación de la ley. Le daremos discusión cuando nos llegue. Nosotros nos enteramos de esto por la prensa, igual que ustedes.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Es muy importante que la Comisión de Descentralización de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles y esta Comisión estén hoy reunidas, hablando de legisladores a legisladores, aunque con una territorialidad distinta. No cabe duda de que en buena parte de la ley de descentralización y de su aplicación tienen competencias las juntas departamentales, que son el órgano de contralor y las que aprueban las fuentes de ingreso y la distribución de los recursos en cada uno de los departamentos, a iniciativa del intendente. Las juntas departamentales pueden, sin alterar los rubros, hacer movimientos.

Vamos a hacer una serie de consultas a la cátedra de derecho y al Tribunal de Cuentas, para ver si podemos organizar respuestas desde el punto de vista institucional, ya sea a través de la modificación de la ley o de lograr aclarar algunos aspectos sobre esas trece preguntas que nos hemos planteado. Iremos desde el ordenador de gastos hasta el rol de las juntas como organismos de contralor de los municipios. Para nosotros es importante saber cuál es la opinión de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, para que este intercambio no quede solo en lo testimonial.

Sobre algunas dudas que estamos manejando en la Comisión, no tenemos respuestas. Por ejemplo, la ley establece que los municipios y los alcaldes pueden ser llamados a sala. Vamos a consultar a la cátedra de derecho si los resortes que tienen las juntas son los mismos que con respecto a los intendentes. Ahora hay un caso de un alcalde que podría ser llamado a sala. En el caso de los intendentes, las juntas pueden resolver por mayoría -claro que hay una correlación de fuerzas, pero así es la democracia y así lo establece la Constitución- que las respuestas son insatisfactorias y solicitar el juicio político ante la Cámara de Senadores. Es también un tema de correlación de fuerzas, pero así funciona la República.

Nos interesa conocer vuestra experiencia y opinión, como Comisión de Descentralización de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles, respecto a las competencias de las juntas departamentales en el contralor y en hacer jugar los resortes constitucionales para asegurar el cumplimiento de los municipios y de sus respectivos alcaldes o alcaldesas.

Un segundo punto, que ha estado muy en discusión, tiene que ver con los recursos. Hay una serie de partidas incrementales, pero un edil acaba de mencionar que en algunos lugares no se cumplen. Volviendo al primer punto, la ley establece que las juntas departamentales tienen capacidad de contralor y pueden llamar a sala, a comisión; pueden hacer jugar los resortes constitucionales para asegurar que la norma se cumpla. Cuando hablamos de recursos -un segundo capítulo-, las juntas departamentales aprueban o modifican los presupuestos de los intendentes -ese es un problema de correlación de fuerzas: tienen mayoría automática-, pero no cabe duda de que en los acuerdos de compromiso de gestión entre la OPP y el Congreso de Intendentes quedan establecidos los mecanismos de cómo se distribuyen las partidas: aparte del 3,33%, las partidas especiales del Fondo de Desarrollo del Interior u otros recursos. Entonces, esta comisión del Congreso Nacional de Ediles, ¿ha analizado mecanismos que aseguren que los presupuestos quinquenales contengan una clara y transparente información de cómo se distribuye el gasto de funcionamiento de inversión en cada uno de los municipios de ese departamento? Nos hacemos esta pregunta porque en algunos casos no nos queda

claro si la ley es insuficiente o lo es nuestra práctica política para lograr que esa democracia se más plena. La ley no va a resolver esto por sí sola sin los otros resortes y sin las otras instituciones: junta departamental, organismos de contralor, como el Tribunal de Cuentas. Inclusive, no descarto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la medida en que una institución del Estado puede ser recurrida por otra o por una persona afectada en un barrio, porque la ley es de descentralización y de participación ciudadana. Imagino que si en el presupuesto todas las juntas departamentales aprobaran que a cualquier municipio le corresponden tales recursos e inversiones, y esto no se cumpliera, entrarían en juego los mecanismos para recurrir que tienen no solo los municipios, sino también los vecinos. En definitiva, de eso se trata: de organizar y de asegurar que la distribución del gasto se haga con más justicia y que se vaya construyendo un espacio de participación de masa crítica, de actores sociales, que sea capaz de defender su territorio.

Entonces, quisiera saber si hay trabajos del Congreso Nacional de Ediles que nos permitan saber cuáles son las experiencias que existen, a partir de la creación de los municipios, de presupuestos más complejos que permitan la distribución del ingreso por territorio, asegurando después el posterior contralor.

Por último, también nos estamos haciendo la pregunta -de hecho se ha formulado en algunos lugares- de si es posible que en la transferencia de recursos que establece la reforma constitucional del 96 -que se concreta con ese porcentaje acordado del 3,33% entre el Congreso de Intendentes y el Estado nacional en el año 2005- se establezcan ciertas variables que no violen la Constitución. Me refiero a si es posible que las intendentas o los intendentes, cuando mandan el proyecto de presupuesto a la Junta Departamental, incorporen variables como la población, la extensión del territorio, las necesidades básicas insatisfechas, para asegurar una distribución equitativa del gasto a los requerimientos integrales del departamento, para que no quede concentrado en la capital o en los lugares donde hay mayor relación de poder, mayor capacidad *lobbista* o de corporación para la demanda, lo que muchas veces sucede

¿Cómo se democratiza esa relación del Estado? Algunos de estos aspectos han preocupado a la Comisión; no voy a hablar de la cuestión electoral ni de cómo se podría elegir -esto también ha sido planteado- por lista separada al alcalde y a los concejales. Esos son temas que también competen a la Comisión y vamos a consultar a la Corte Electoral en tal sentido, pero estos otros asuntos nos parecen fundamentales, en la medida en que pueden ser elementos de aporte para que la Comisión concluya si la ley es insuficiente o si hay un problema de aplicación de la norma, en el sentido de no hacer jugar los resortes por los cuales la propia ley le transfiere competencia a las juntas departamentales, a los gobiernos locales y a la intendencia.

Quisiéramos saber la opinión a este respecto de nuestros invitados, aprovechando su presencia en esta Comisión.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Es un gusto contar con la presencia de la delegación que nos visita: pido disculpas por haber llegado algunos minutos tarde.

Creo que la intervención del diputado De los Santos, quien conoce más que algunos de nosotros sobre este tema, ha sido muy rica en conceptos.

Voy a empezar mi exposición, mencionando algo que reitero en cada oportunidad que tenemos para discutir sobre esto. La reforma constitucional del 96, que habilitó la creación de un gobierno de cercanía -un modelo bastante amplio que se podía tener-, tiene un problema asociado y es que es que no se modificó el resto de la Constitución en lo que tiene que ver con las competencias de los gobiernos departamentales: ni del poder

ejecutivo departamental, ni de las juntas. En el marco de las características que tiene nuestro derecho constitucional en cuanto a los distintos niveles de gobierno, se crea este tercero, pero sin modificar al segundo. Y allí obviamente puede haber conflictos de intereses -y estamos viendo que efectivamente los hay- entre ese tercer nivel de gobierno, que también es electo, y los tradicionales niveles del gobierno departamental -intendencia y junta-, cuyas competencias no han sido modificadas en esa misma reforma constitucional. Esto genera inconvenientes, porque si bien la ley atribuye algunos cometidos, algunas competencias, y ha tratado de separar las competencias departamentales de las municipales, hay una máxima que está impuesta en la Constitución -que, reitero, no se ha modificado-, en el sentido de que al gobierno departamental le corresponde la administración en el departamento y a la junta departamental determinados fines de contralor, que ustedes conocen mejor que yo.

En cuanto al control de presupuesto departamental -al que también refería el diputado De los Santos- más allá de la mayoría automática que tienen los ejecutivos departamentales -que algunas veces es difícil mantener durante todo el período, y de eso también tenemos bastantes constancias-, a nuestro entender se debe contemplar el destino de los recursos, tanto los originados en el propio departamento, como los que prevé la Constitución que se transfieran desde el presupuesto nacional. Y creo que allí hay una doble visión sobre la integración de esos recursos de origen nacional a los propios departamentos. Sabemos que en algunos casos el monto de los recursos nacionales supera el 50% y que llega hasta el 60%; por lo tanto, las asignaciones que van al legislativo departamental en cada instancia presupuestal, y sus respectivas rendiciones de cuentas, deberían contemplar el cumplimiento estricto de lo que fue la voluntad de los legisladores y de quienes eligieron a los gobiernos municipales, en el sentido de que tengan el correspondiente apoyo de recursos para realizar sus cometidos. Estoy hablando de recursos financieros, como son los presupuestales, pero también de otro tipo de recursos que tienen que ver con disponibilidad, equipamiento, personal, etcétera. Y hablamos de los recursos nacionales -según el artículo 214 de la Constitución- y de ese 3,33% que también mencionaba el compañero diputado De los Santos que, en virtud del acuerdo que fue mencionado, le corresponde a los gobiernos departamentales: esto ya se viene repitiendo desde 2005 sobre todos los ingresos, incluyendo los que se van creando. Además, está lo del fondo del desarrollo para las intendencias del interior, establecido en la reforma del artículo 298 de la Constitución. El fondo de apoyo a los municipios, en algunos casos se computa dentro del 3,33% y en otros no, con lo cual aumenta la asignación de recursos nacionales a esos efectos.

Estos son temas que competen tanto a los legisladores nacionales como departamentales: conjuntamente deberíamos controlar que se están cumpliendo los objetivos que llevaron a la reforma constitucional, que posibilitó la creación de estos niveles de gobierno. Luego de creados por ley, es preciso determinar el efectivo cumplimiento en materia de recursos. Adviértase que en cada una de las instancias presupuestales se están asignando recursos que tienen que ver con el desarrollo y el impulso de los gobiernos municipales.

Vuelvo a mencionar al diputado De los Santos, quien ha dicho que estamos consultando a algunas instituciones, como a la Facultad de Derecho, para saber qué posibilidades tenemos desde el punto de vista del derecho administrativo en materia de interpretación de la Constitución, en lo que tiene que ver con esa dualidad entre los gobiernos municipales y departamentales, al Tribunal de Cuentas, con respecto a las normas de ordenamiento financiero y, eventualmente, a la Corte Electoral. Ahora bien, es importante que tengamos un contacto permanente para seguir los controles que se hacen a los presupuestos desde las juntas departamentales, obviamente en todo lo que tiene

que ver con el departamento pero, en particular, en lo que respecta a los recursos asignados a los municipios.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera aclarar que desde hace tiempo tenemos pendiente una entrevista con el Congreso de Intendentes: lo hemos invitado más de una vez y no ha podido venir. Ahora, como se le había mandado una serie de preguntas que hacen al tema que estamos abordando, en la última conversación que mantuve con el presidente del Congreso, me trasmitió que no habían concurrido porque todavía no tenían posición sobre alguna de ellas. Esa es una falta: es imprescindible contar con esa opinión en esta discusión.

SEÑOR GENTILE (Francisco).- Nosotros hemos notado que no todas las juntas departamentales del país tienen la misma interpretación de la ley en cuanto a la regularización de los municipios. En Paysandú la tenemos; y hubo un tercer llamado a sala a pedido de los alcaldes. Hay algunas cosas que estamos tratando de hacer cumplir, porque integramos la comisión de descentralización de la junta, y dentro de las obligaciones que tienen los municipios, deben elevar a la junta departamental y a la intendencia una copia del acta de cada reunión. En algunos lugares no lo hacen: nunca las mandan. Estas cosas no pasan solamente en un departamento, sino en muchos; y hay algunos que por reglamento no cumplen con la función que tienen otros. Hay departamentos en los que la Junta no tiene injerencia ninguna dentro del reglamento y no es menor ese tema.

En cuanto a los recursos, como recién dijo el diputado Asti, hay que dejar claro que a veces no se consideran a los municipios en lo que tiene que ver con el artículo 214. Ahí se hacen todos los descuentos del BPS y de cargas sociales de todos los funcionarios de municipio. Es lógico que cuando van a hacer el reparto en la rendición de cuentas, deberían prestarle a cada municipio lo que vino del artículo 214, pero como la parte de recursos humanos va toda a una sola bolsa, a veces eso no figura en la cuenta del municipio. Lo del artículo 214 va todo junto como intendencia, según como esté formalizada su contabilidad pero, generalmente, lo que se descuenta de luz, de BPS, de Antel, va todo a la bolsa. Y, generalmente, a veces es difícil repartir en proporción a todos los municipios; entonces, se opta por lo más fácil: vamos al bolsón y después vemos cómo lo repartimos. Esta es una cosa no menor para prever en el futuro.

Si bien es cierto que en el artículo 214 se incluye un importe grande, está creado de tal forma que el ahorro que hacen las intendencias se ve reflejado después en la plata que reciben. A veces se gasta en mucha mano de obra, en mucho consumo de luz y demás, lo que hace que el monto previsto se achique y, por ende, disminuye la plata que reciben los intendentes porque ya se les hace los descuentos.

En cuando a los recursos, es lógico que sea así. En Paysandú los municipios hicieron su presupuesto de inversión y todo lo demás, pero, claro, el intendente vio después la repartida, porque si yo voy a dejar que un municipio me pida todo lo que tiene, demasiado para lo que tiene que hacer para la población, es lógico que se lo voy a recortar porque tengo que repartir la torta. Entonces, cuando llega el contralor con las rendiciones de cuentas, nos encontramos con algunas observaciones del Tribunal de Cuentas, que lo hace primero de una forma y, después, de otra.

En cuanto a la tercera pregunta planteada por el diputado De los Santos referente al 3,33% de los fondos a repartir a la población, debemos expresar que nosotros no hemos tratado este tema. Voy a explicar la mecánica que aplicamos en la comisión. Vamos a un departamento y lo primero que hacemos es citar a los alcaldes y concejales

de cada lugar y ellos nos explican todo. Ahí es donde vimos todas las disparidades existentes. Lo que vimos en Río Negro es más o menos igual a lo que ocurre en todo el país. En lo personal, creo que todavía no hemos interpretado bien lo que es un municipio. En algunos casos, el alcalde se toma atribuciones que no le corresponden porque es el municipio el que manda. Además, se creen que tienen la palabra -vamos a ser honestos- como si fueran caudillos de la zona y que hacen lo que ellos quieren cuando eso no es así. Esto va a costar que la gente lo entienda. El municipio es el que toma la decisión y, el alcalde, ejecuta.

Nos pasó en una audiencia pública a la que concurrimos con los compañeros que el municipio había decidido llevar a cabo un montón de pequeñas tareas, la población las reclamaba y el alcalde nunca las ejecutó. Hasta ese punto hemos llegado de las cosas que hemos recibido del interior. Creo que el planteo de la distribución, a mi modo de ver, debería ser en base a la densidad de la población y no tomar en cuenta la superficie porque en ese caso ya se hicieron las inversiones de la parte de caminería rural; esto va por otro lado. Esta es mi opinión personal, es decir, no es la de la comisión.

SEÑOR COLACCE (Alejandro).- En cuanto a las preguntas planteadas por el diputado De los Santos, tal como decía Gentile, por ejemplo, en cuanto a los organismos de contralor, las juntas departamentales y las mayorías automáticas, tal vez no es la técnica legislativa de la misma ley, implementada en territorio. Comparto con el diputado Asti que el tercer nivel de gobierno está descompasado con respecto a las juntas departamentales, donde tenemos una legislación que no se adecua a situaciones que, muchas veces, nos toman de sorpresa a la hora del contralor -como dijo el diputado De los Santos que fue intendente; quienes fueron intendentes, saben todo esto- y, como junta departamental, nos embretan a tomar decisiones que, con una interpretación clara de la ley, podrían haberse saneado. Más allá de la utilización de los votos que tiene el ejecutivo de la junta departamental, los sistemas de contralor que estas tienen, tal vez estén descompasados. Esto ocurre con pedidos de informes o el mismo proceso de llevarlo a la comisión donde se plantea el tema. Muchas veces ese proceso queda descompasado de la necesidad que tiene el municipio en territorio o por vencimiento de plazos de proyectos de ejecuciones, por ejemplo, que vienen de la OPP. Ahí puede darse una situación media compleja, pasa a la junta departamental y sabemos que ahí se vencen todos los plazos habidos y por haber. Entonces, más allá de que uno pueda agotar algunos procesos, muchas veces termina en lo que nunca queremos -por lo menos esta comisión- : en la judicialización de la política, es decir, llevar algunos casos a los extremos o que terminen en un juicio político. Como recién se decía, podría ocurrir que se elimine la figura de algún alcalde o que este se presente en el Parlamento por algunas situaciones que, si bien son calores del momento, como dice el señor Gentile, que hace a que en el territorio tengan esa impronta de caudillismo y no se acerquen a la ley, como debería ser, se llegan a situaciones que, para mí, perfectamente se podrían destrabar con alguna interpretación sobre la misma ley. Quiero felicitar la pronta reunión que los diputados tendrán con el Congreso de Intendentes, sobre todo, con los actores en derecho para que acerquen alguna herramienta, ya que estamos descompasados a nivel del legislativo departamental. Esperamos que esa herramienta pueda resolver algunas situaciones.

SEÑOR GENTILE (Francisco).- Hay un tema que no es menor. Me refiero a que los gobiernos municipales nos regimos por una ley que es bastante vetusta. Hablamos de la ley de descentralización pero nos olvidamos de la Ley N° 9.515, que es la que nos rige mucho y está bastante veterana con cosas que ya ni existen. A veces estamos chocando con un decreto, con un artículo de una ley que se quiere aplicar y ni saben para qué sirve. Para mí la Ley N° 9.515 es un tema primordial como para empezar a batallar.

Me animo a decir que dentro de la comisión de legislación del congreso, hay un proyecto sobre la Ley N° 9.515 que, para mí, tiene muchas cosas a corregir. Este asunto es algo no menor. Hay un artículo de la Constitución -que no recuerdo cuál es- que establece que se crearán las autoridades locales; no habla del tercer gobierno sino de autoridades locales. Quiere decir que no le da ninguna potestad. Ahí arranca. Y la Ley N° 9.515 dice lo mismo.

La pregunta que se le está haciendo a la cátedra referente a esa parte, es interesante.

El diputado De los Santos habló de su experiencia en Nuevo Berlín en cuanto a la distribución de los recursos cuando era intendente. ¿Lo recuerda? Dijo que daba los recursos para que cada municipio los manejara, pero eso llevó a más confusión en el sentido de por qué unos sí y otros no.

Creo que lo importante es que no solo debemos analizar la ley de descentralización sino, también, la Ley N° 9.515, porque no debemos olvidar que tal como establece la Constitución, cada departamento es una República.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Me alegro que recordemos la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales. Su nombre era de Gobiernos Municipales pero, luego de la creación de los municipios pasó a llamarse Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

Yo integro esta comisión desde el 2005 y, desde entonces, tenemos varios proyectos que ya no están a estudio porque no hemos encontrado la voluntad política para modificarlos. Hay un articulado bastante preparado en ese sentido que hoy habría que actualizarlo porque existen realidades nuevas como, por ejemplo, modificaciones en el tema de las competencias locales que deben modificarse. Esta es una vieja aspiración de quienes integramos esta comisión desde períodos anteriores y la posibilidad de actualizar esa ley que es del año 1935. Si nos demoramos un poco, llegaremos a festejar el centenario.

Por otro lado, quiero hacer una aclaración, sin ánimo de polemizar.

Del 3,33% que establece el artículo 214 -según el acuerdo del 2005 y se repitió en los dos presupuestos- se descuenta el pago correspondiente a las empresas públicas y al Banco de Previsión Social. Es cierto, pero son obligaciones que nacen cada vez que la intendencia hace uso de personal, de electricidad o de telefonía, como cualquier otra persona física o jurídica del país que utilizan personal o servicios públicos y tienen que abonar la factura que corresponda. No podemos tomar en cuenta esto como que cobran menos; simplemente, es una forma de pago de una obligación que nace cuando se hace uso de esos servicios. De esta forma estamos evitando -que era lo que pasaba anteriormente- las deudas que se acumulan que, luego, complicaban la vida a la intendencia y, muchas veces, a los trabajadores.

Por último, quiero referirme a lo que planteaba nuestro colega De los Santos. La asignación de recursos para los municipios tiene tres ítems. El A) es igual para los ciento doce municipios; el B) es en función de esa variable de población, vivienda, necesidades básicas insatisfechas, etcétera y, el otro que entró a regir a partir de este año es el literal C) que refiere al avance de los proyectos y sus evaluaciones.

Vamos a tener nueva información al respecto en esta Rendición de Cuentas. Luego de implementados los pagos de lo establecido en el literal C) de los fondos que reciben los municipios a través del gobierno nacional, se verá cómo serán distribuidos. Este también es un tema que deberemos compartir con quienes están interesados en él.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Quisiera establecer un debate de dos minutos que nos ubique en un escenario distinto a aquel desde el que estamos mirando la ley de descentralización hace alrededor de diez años.

La vieja Constitución aseguraba que el Gobierno nacional debe transferir recursos a las intendencias. Estos llegaban en forma esporádica; no había reglas ni criterios. Se establecieron criterios a partir de la reforma de 1996 y del Presupuesto de 2005. Y hoy las juntas departamentales saben cuáles son los recursos que les debe transferir el Estado nacional y reclaman cuando hay retrasos; no ha sucedido. Los intendentes hacen gastos y dicen: "Esto debería considerarse como parte del gasto nacional". Ahí hay un debate porque hay cifras materiales, cosas que ahora podemos medir y antes no sucedía.

Creo que hay un escenario distinto para discutir la Ley de Descentralización y el rol de los municipios; ya no está en la competencia del Gobierno nacional. Cuando discutamos la modificación de la ley, tengo mis reservas respecto de hasta dónde podremos avanzar. Por eso, se están haciendo algunas consultas a la cátedra de la Facultad de Derecho. Si pudiéramos establecer que, junto con el avance de la ley, los presupuestos departamentales deben distribuir recursos a todo el territorio departamental en función de una serie de variables, estaríamos midiendo variables concretas de principio, de cosas tangibles. Antes, tampoco era así: el intendente tenía la mayoría absoluta y votaba el presupuesto. Cuando uno miraba cuánto le correspondía a tal municipio, siempre se sentía dejado de la mano de Dios y lejos por no tener oportunidad, por no tener inversión ni desarrollo. Y creo que por esta ley de descentralización, el establecer los porcentajes, saber cuánta plata hay y en qué tiempos y formas, nos da otras posibilidades.

Tengo la sensación -puedo estar equivocado- de que queremos resolver en la ley lo que esta ya resolvió, que es establecer mecanismos sobre las relaciones que tiene el Estado uruguayo y las relaciones de poder. Si usted es el presidente y yo el edil, voy a asegurarme de que en el presupuesto del intendente estén los recursos que usted le envió. Y también tengo que pelear para que los recursos le lleguen al alcalde de tal municipio o al concejo. Esa relación de poder, de equilibrio es la garantía del funcionamiento de la República. Cuando se quiere dar más detalles para que resolvamos en el Parlamento, creo que estamos otros elementos. Y ya no hablo de la reforma de la Constitución, que quizás sería hasta necesario para avanzar o de la Ley Orgánica Municipal, como decían muy bien el diputado Asti y los compañeros ediles. Creo que ahí hay una modificación a tener en cuenta.

Lo que no sé es si estamos comprendiendo el nuevo fenómeno y que hay nuevos actores, entre ellos, el municipio y un nuevo rol de la junta, que es controlar y asegurar que el gasto vaya en función de las mayorías que queramos construir. Y esa relación de poder, aún sin municipio antes, si el intendente priorizaba el gasto en un presupuesto y después no lo cumplía, no pasaba nada. Y sin embargo, había resortes; no podía hacer transposición de recursos sin informar a la Junta. Es decir que hay mecanismos en ese sentido.

Mi temor es que nos quedemos esperando la santa ley que resolverá una cuestión que, en realidad, se resuelve en función de las condiciones de poder y en la coronación de fuerzas de ese poder y en el funcionamiento de esa institucionalidad. Esto no lo digo por quedar bien ni hablo por mi experiencia personal -fui edil y me tocó ser intendente-, pero tengo la impresión de que siempre estamos esperando que venga un manosanta y nos resuelva cosas que están en la ley, pero que nosotros, como resorte, no hacemos jugar. Lo digo porque siento hasta angustia cuando queremos trasmitir lo que nos pasa.

Vamos a pedir informes a la Facultad de Derecho, al Tribunal de Cuentas y a algún constitucionalista, preguntándoles cómo modificamos esto y nos van a decir: "Ustedes no lo pueden modificar; podrá ser más específico, pero está la voluntad del poder central". Quiero decir que se trata de un Estado unitario, no es la suma de repúblicas. Es un Estado unitario que tiene competencia en las intendencias, establecidas por la Ley Orgánica Municipal.

Capaz que hay más trabajo para hacer entre los legisladores de la junta y del Parlamento, en términos de talleres de preparación, pero no quiero insistir más. Lo cierto es que tenemos que trabajar más en conjunto porque todavía hay errores que no hemos podido identificar de parte de los ediles y de nosotros mismos como diputados.

En definitiva, no estoy hablando en desmedro de nadie, pero creo que hay un nuevo escenario que no logramos leer con la misma desclasificación de simbología.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Quiero recordar que la ley de creación de los municipios establece claramente que cada Gobierno departamental deberá incluir un programa para cada uno de los municipios dentro de su presupuesto.

O sea que, apoyando lo que decía el diputado De los Santos, creo que primero deberíamos agotar todas las instancias de cumplimiento de lo que dice la ley para luego pensar qué modificaciones son necesarias para superar la situación actual. Pero, en definitiva, hay instancias en las que debe aplicarse la ley.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Sería bueno que la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles y esta Comisión fuéramos capaces de preparar una jornada, de cuatro horas, con asistencia técnica, para que nos ubiquen o nos ayuden a comprender mejor y, por lo menos, buscar un mínimo de acuerdo a fin de plantearnos otros objetivos. Capaz que después eso no es posible por los tiempos, dado que se agota el Período, pero me parece que tenemos que crear otro nivel de relacionamiento a nivel de legisladores.

SEÑOR ICASURIAGA (Santiago).- Soy edil de Durazno y en nuestra Junta se planteó un tema que generó dudas. Hubo un posible llamado a sala del alcalde de Sarandí del Yi, por un negocio particular que hizo. En un momento se dijo que tenía que concurrir el Municipio en pleno. Nosotros entendíamos que era una situación particular y no tenían por qué concurrir los concejales, que eran ajenos a esa situación. Quizás este es uno de los temas que se puede plantear en esas consultas de derecho que mencionaba el diputado De los Santos.

SEÑOR GENTILE (Francisco).- Me gustó la idea del diputado De los Santos de juntarnos y empezar a trabajar en conjunto porque es la única forma de salir adelante.

En cuanto al tema del llamado a sala, es cierto que hay dos lecturas, según la normativa de cada departamento. Nosotros tenemos la opción del alcalde o al municipio; están las posibilidades.

Sinceramente, quiero decir que esta reunión fue muy productiva y espero que esos talleres, o lo que sea, con las tres partes -Junta Departamental, ustedes y el Congreso de Intendentes- se puedan concretar antes de que termine el Período; si no se dejará este asunto a los que vienen.

Por último, es importante que se interprete lo que realmente es. Es cierto que la ley tiene muchas cosas que están bien, pero a veces las interpretamos mal nosotros mismos por intereses particulares.

SEÑORA BIDEGAIN (Cristina).- Agradecemos la paciencia y la atención; nos hablaron de cuarenta minutos y ya estamos pasados de ese tiempo.

Como se dijo, nos parece excelente la idea del diputado De los Santos en cuanto a juntarnos la Comisión del Congreso de Ediles, esta Comisión y técnicos para empezar a hablar el mismo idioma. Es como se decía recién, las pautas y la ley están, pero lo que pasa es que, muchas veces, las interpretamos de manera distinta y no tenemos claro cuál es el rol de cada uno.

Por último, queremos decirles que esta Mesa cesa en sus funciones en octubre. Así que si pudiera hacer antes ese taller sería bárbaro porque ya venimos trabajando el tema.

Quedamos a sus órdenes y seguiremos aportando y trabajando en conjunto para mejorar la función de todos y que sea en beneficio de la población, a la que todos nos debemos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que la reunión fue muy provechosa. Después manejaremos en qué momentos podremos juntarnos con ustedes.

Ahora estamos enviando una serie de preguntas a la cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, al Tribunal de Cuentas de la República y a la Corte Electoral, en base a todo lo que hemos hablado. Algunos de los temas se repiten, pero tenemos más insumos de los que teníamos.

Acá se trataron todos los temas: los recursos de los gobiernos departamentales, cómo se distribuyen los recursos a los municipios y todo lo demás. También está lo relativo a la Ley Nº 9.515, que siempre plantea el diputado Asti y es cierto.

Nosotros tenemos algunos puntos que son gruesos, si se quiere. ¿Qué pretendemos nosotros? Ver qué modificaciones podemos hacer a la ley para que el ejercicio de las facultades que tienen los municipios no quede librado en su totalidad a la voluntad del intendente. Sabemos que no se puede hacer porque no somos un país federal sino unitario, aunque funcionemos como país federal; lo que decía De los Santos es cierto: hay funciones que hace un gobierno que debería hacer el otro, pero esa es la mejor forma que tenemos para funcionar.

De todas maneras, queremos que las cosas estén claras tanto respecto de los municipios como de los gobiernos departamentales. A raíz de dos artículos votados en el Presupuesto, surgió la duda de si los municipios terminan sujetos a jerarquía del intendente. Estamos haciendo la consulta para ver si la junta departamental puede llamar al alcalde y al municipio o si debe llamar al intendente y este hacerse acompañar del alcalde; todas esas cosas están otra vez en discusión.

Tengan la certeza de que queremos que la ley mejore en algunos puntos. No podrán ser 112 republiquetas; no puede ser. Tampoco pueden tener las mismas funciones de todos los municipios, porque no todos ellos tienen la posibilidad de hacer calle, pues no tienen un equipo de asfalto.

Entonces, tenemos que manejarnos con los recursos y los órganos de poder que tenemos, trabajando de la mejor forma para lograr un mejor departamento.

Todos quieren hacer lo que más puedan por su pueblo; es lógico y razonable, pero tenemos que ir puliendo estas cosas. Lo que no podemos hacer es que esta ley fracase. También hay una consulta a la Corte Electoral sobre si va el voto del alcalde y el de los concejales aparte; también está la consulta de la suplencia y la de la ejecución de partidas. A su vez, hay una consulta para ver cómo se puede hacer una normativa a fin

de que los recursos vayan a la cuenta del municipio, se rinda cuentas del gasto y no se use para otra cosa.

Pero también tenemos que manejar a los intendentes; por eso precisamos conversar con ellos y necesitamos que el Congreso venga. Nosotros no podemos salir creando compromisos de gestión a espaldas de los intendentes, que son, en definitiva, los que reciben los recursos.

Vamos a tomar la propuesta de De los Santos para hacer una reunión; será un seminario. Veremos si podemos recibirlos el día que venga la cátedra -después lo consultaremos- para que reciban de primera mano eso, si es que se puede.

Lo mismo cabe decir respecto de los reglamentos. Participé -junto con el doctor Abisab- en Cerro Largo. Allí los municipios funcionan a la manera de Cerro Largo. Hicieron toda una estructura de funcionamiento y están todos felices. Ahora, eso no tiene nada que ver con la forma en que funcionan en el resto del país; tienen una estructura propia, un reglamento, dos decretos, que los tenemos y uno modificó al otro, pero quédense tranquilos que todos tenemos la inquietud de tratar de mejorar el funcionamiento de los municipios.

Agradecemos mucho vuestra presencia.

(Se retira de sala la delegación de la Comisión de Descentralización de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Ediles)

——En realidad esta reunión se excedió bastante en el tiempo. Nosotros habíamos puesto como hora de término las 14 y 45 y son 15 y 25.

Tenemos acá los dos listados de preguntas que habíamos sacado conjuntamente con las secretarias y con el doctor Abisab, para enviar al Tribunal de Cuentas y a la Cátedra de Derecho Administrativo.

Ustedes ya tienen esas preguntas y quería proponerles, si están de acuerdo, no discutirlas ahora, porque no nos va a dar el tiempo pero sí lo trataríamos en la próxima reunión del mes de junio. Eso permitiría, además, que ustedes agreguen preguntas o hagan otras -por ejemplo, no están las preguntas a la Corte Electoral, que hay que hacerlas también- y ahí lo discutiremos en forma más pormenorizada.

(Apoyados)

——En segundo lugar, lo que también podemos discutir en la primera sesión del mes de junio es si el día que venga la Cátedra podemos invitar a la Comisión de Descentralización de la Mesa del Congreso Nacional de Ediles o si se prefiere hacer después otra reunión.

Lo resolveríamos en la primera reunión del mes de junio.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- La última vez que nos reunimos habíamos planteado la posibilidad de que la comisión considere un proyecto de ley, que no estaba acá. Ahora, el Plenario votó que pasara a la comisión. Me refiero a la modificación de los límites de la ex Junta Local Autónoma de Río Branco

Solicitaría si es posible que se considerara o, por lo menos, se pudiera convocar al señor diputado Fratti para presentar el proyecto de ley, de manera de que se comience a tratar en comisión en una sesión ordinaria de la misma.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de la propuesta del señor diputado Caggiani, haríamos la convocatoria al señor diputado Fratti para la próxima reunión, a efectos de tratar el tema de la ampliación de la circunscripción del municipio de Río Branco.

La Mesa se compromete a realizar las gestiones para que concurra el martes próximo.

(Apoyados)

——No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

===/